

---

# INSTITUCIONES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

---

A PROPÓSITO DEL LIBRO DE EDUARDO WIESNER  
*LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN  
COLOMBIA. UN ANALISIS NEOINSTITUCIONAL,*

TM Editores, DNP. Bogotá, 1997

*Francisco A. González Rodríguez*

## INTRODUCCIÓN

Más que una reseña o resumen del libro en mención, he preferido en estas páginas hacer unos breves comentarios sobre el mismo y, adicionalmente, presentar una exposición sucinta de algunos aspectos relacionados con el tema de las instituciones y el desarrollo económico, que no son tratados en la obra de Wiesner (quizás porque están fuera del objetivo de la misma) y que complementan los puntos de vista allí tratados. El objetivo de estas páginas es sencillamente llamar la atención sobre la necesidad y urgencia de reformas institucionales en Colombia con miras a mejorar la efectividad de las políticas públicas y por ende acelerar el paso por la senda del desarrollo.

En resumen, trataré de exponer muy concretamente dos puntos. El primero, las lecciones de otros países en diferentes épocas de la historia en términos de reformas institucionales exitosas, y segundo, algunas observaciones sobre la eficiencia y la efectividad del gasto público en Colombia durante las últimas tres décadas.

### 1. ¿ES POSIBLE CONSTRUIR EL DESARROLLO?

Quizás la principal diferencia entre los procesos de desarrollo de los países industrializados y los no industrializados está en el entorno institucional que hizo efectivas las políticas públicas en los primeros. Desde los albores de la revolución industrial hasta las postrimerías del siglo XX un puñado de países se ha esforzado por “adelantarse” en el proceso de desarrollo y cuando han logrado el éxito siempre han estado presentes importantes reformas de las instituciones que han contribuido a garantizar la efectividad de las políticas públicas.

El libro de Wiesner que aquí se comenta constituye un instrumento valioso de reflexión, análisis y propuestas de reformas al entorno institucional colombiano: la obra pone al descubierto el papel de las instituciones en el desarrollo económico, que se puede resumir en tres frases sencillas, tomadas de allí:

1. Las instituciones son tanto la principal limitación como la mejor oportunidad para el progreso.

2. La historia son las instituciones y las instituciones son la historia.

3. Es necesario y es posible “construir” el desarrollo.

Más allá del interés por el enfoque neoinstitucional, el libro conduce al lector a poner el dedo en la llaga de los problemas de fondo del desarrollo económico colombiano, lo invita a re-pensar el papel del Estado, del gobierno, de las políticas públicas y de las estructuras de poder que permean las decisiones económicas fundamentales, que son el resultado del devenir histórico, y que condicionan los esquemas de tomas de decisiones presentes y futuras.

La calidad de las instituciones de un país es uno de los factores más importantes para el desarrollo económico y social.

Las instituciones determinan la eficiencia y la existencia de los mercados y de las organizaciones, tanto públicos como privados. Las instituciones determinan el nivel de inversión en capital físico y humano y la dinámica de la innovación, ya que ellas determinan los riesgos percibidos por los individuos y los agentes económicos en sus tomas de decisiones. Es indudable que las instituciones son indispensables con respecto a la calidad y cantidad de bienes públicos que produce una economía.

Por ello, es posible encontrar ejemplos en la historia económica mundial de reformas institucionales que han conducido a muchos países a sendas de crecimiento sostenido. Más aún, los países industrializados, *sin excepción*, llevaron a cabo reformas institucionales importantes antes de entrar en la senda del desarrollo. Es decir, las reformas institucionales han sido un pre-requisito para el desarrollo. Esto no significa que las mismas reformas se hayan llevado a cabo en todas partes. Cada país implementó cambios estructurales de acuerdo con las condiciones específicas del momento.

## 2. LAS GRANDES LECCIONES DE LA HISTORIA

Basta mencionar las medidas llevadas a cabo en los países europeos en el siglo XIX para fortalecer los procesos de industrialización y la difusión de sus beneficios entre amplias capas de la población, para convencernos del papel de las instituciones en el desarrollo económico. Este proceso, obviamente, fue diferente en cada país, dependiendo de las condiciones específicas del grado de desarrollo en que se encontraban. Los factores institucionales y económicos interactuaron en forma diversa en países con niveles disímiles de desarrollo y a través de variadas sendas de crecimiento económico.

La difusión del crecimiento dependió de la fortaleza de las instituciones domésticas frente a las instituciones externas, de la estructura de clase del poder político, de la distribución de la tierra y de las políticas económicas de los gobiernos. Estos factores determinaron la distribución de los activos y del capital humano y por tanto determinaron también quién respondía a las crecientes oportunidades de los mercados. En países altamente dependientes, la dependencia económica externa fortaleció las élites. La estructura del poder político doméstico decidía sobre el transporte público, la educación y las políticas tarifarias, que a su vez eran determinantes fundamentales del crecimiento económico. En las sociedades predominantemente agrícolas, la distribución de la tierra determinaba

el mercado de las manufacturas, y el crecimiento económico sostenido no podía tener lugar sin políticas e instituciones que hicieran rentable la producción de alimentos.

Las influencias demográficas también fueron importantes. La población fue un determinante del tamaño del mercado doméstico y de la orientación del comercio. En países atrasados, con políticas de sustitución de importaciones como Rusia y Japón, una pequeña proporción de la población pudo ampliar el mercado para el comienzo de la industrialización. La migración internacional y los flujos de capital desempeñaron un papel inicial en la conexión de las economías de Europa Occidental, el Atlántico Norte y las nuevas regiones de Australia durante el siglo XIX.

La sendas de desarrollo y de cambio institucional no fueron iguales para todos los países. Adelman y Morris (1989) distinguen cinco tipos de sendas de desarrollo económico: Dos de carácter industrial, dos de carácter agrícola y una senda balanceada.

a. La senda de crecimiento seguida por los primeros países que llevaron a cabo la revolución industrial condujo a una amplia industrialización, a un aumento sustancial de las exportaciones de manufacturas, y a mejoramientos generalizados en la agricultura.

b. Otra senda de crecimiento industrial, basada en la sustitución de importaciones, fue seguida por países que empezaron tardíamente la revolución industrial y que poseían poblaciones de tamaño considerable, como Alemania, Italia, Japón y Rusia. Estos países empezaron con grandes impedimentos a la movilidad de factores y de mercancías. Por ejemplo, la fragmentación política y la legislación limitaban la movilidad del trabajo en Alemania y la servidumbre y la inadecuada infraestructura de transporte la limitaban en Rusia.

Estos países se unificaron políticamente, construyeron ferrocarriles y reformaron instituciones. Alemania eliminó las restricciones a la movilidad, Rusia emancipó la servidumbre, Italia estableció transacciones de la tierra más libres, y Japón estableció condiciones legales para el crecimiento capitalista. Sus gobiernos promovieron activamente la industrialización por sustitución de importaciones.

El éxito del crecimiento a través de esta política de orientación hacia adentro fue diferente en cada país. En general, el crecimiento económico fue dualista, la mayoría de empresas industriales permaneció pequeña, y la agricultura quedó rezagada detrás de la industria. Alemania comenzó la industrialización antes de la unificación política (1871), acelerando rápidamente pero en forma desequilibrada hasta que se convirtió en una potencia industrial mundial ya para 1914 (Landes, 1965). En Japón las reformas de los años setentas del siglo pasado fueron seguidas por un control industrial que había transformado los sectores elegidos para 1914 (Lockwood, 1954). En Italia y Rusia el estancamiento económico y un crecimiento errático persistieron hasta los años ochentas del siglo pasado, más tarde intercedidos por períodos de importante avance industrial (Cafagna, 1973 y Portal, 1965).

A través de estas sendas de crecimiento, el mejoramiento de la agricultura se difundió de forma significativa solamente allí donde la tenencia de la tierra generaba un excedente comercializable, y donde los gobiernos ofrecieron amplios programas de transporte, extensión agrícola y educación pública, como en Alemania y Japón. En contraste, allí donde el transporte fue muy deficiente (como en Rusia, Italia y España) la industrialización fue limitada o irregular. En

Rusia, por ejemplo, los campesinos no pudieron aumentar el consumo después de la abolición de la servidumbre, o invertir en mejoras tecnológicas debido a la inadecuada tenencia de la tierra (Gerschenkron, 1970).

c. Los países que siguieron patrones agrícolas de crecimiento se concentraron sobre la expansión de exportaciones primarias. Las tasas anuales promedio de crecimiento de las exportaciones estuvieron por encima de 4%. Pero los resultados difirieron de acuerdo con la abundancia de recursos. En economías con abundancia de tierras (Australia, Argentina, Canadá y Nueva Zelanda), la abundancia de recursos atrajo trabajo extranjero, capital y desarrollo empresarial. Los expatriados proveyeron aportes esenciales en capacidad técnica, financiera y de mercadeo. El crecimiento industrial ocurrió tardíamente, fue modesto y estuvo acompañado de barreras tarifarias. Impactos positivos importantes ocurrieron solamente donde los industriales domésticos, los pequeños granjeros y los obreros ganaron poder político a expensas de las élites terratenientes.

d. En países agrícolas donde la mayoría de cultivadores eran campesinos pobres (Burma, China, Egipto, India), bajos niveles de productividad agrícola restringieron dramáticamente la oferta de alimentos, de materias primas, y los ingresos para obtener bienes manufacturados.

e. Un pequeño grupo de países europeos con instituciones favorables y recursos humanos (Dinamarca, Holanda, Suiza) siguieron sendas de expansión exportadora que condujeron a un amplio crecimiento económico. En la mayoría de ellos, a principios del siglo XIX, los excedentes agrícolas comercializables eran significativos y ampliamente distribuidos y las instituciones dieron a los agricultores tierras e incentivos.

En este siglo, el caso más exitoso de crecimiento ha sido el de las economías del sureste asiático. Una fuerte intervención estatal caracterizó estos procesos. Una de las características centrales de las políticas públicas fue la creación de los llamados *constests*, que eran una combinación de competencia y cooperación, entre las empresas y entre el gobierno y el sector privado. La efectividad de este mecanismo implicó la existencia de un sector público altamente calificado y competente que mejoró bastante el diseño y la implementación de las políticas públicas.

El rápido crecimiento en esta región tuvo diversos elementos adicionales:

a. La obtención de niveles adecuados de los fundamentales de la economía fue esencial. El manejo macroeconómico fue exitoso al obtener estabilidad, contribuyendo a un ambiente propicio para la inversión.

b. Las políticas para incrementar la solvencia del sistema financiero y hacerlo más accesible a ahorradores no tradicionales incrementaron los niveles del ahorro financiero.

c. Las políticas educativas, que se centraron en la educación primaria y secundaria, generaron rápidos incrementos en la calificación de la fuerza de trabajo.

d. Las políticas agrícolas se concentraron en el cambio en la productividad y no impusieron cargas tributarias excesivas al sector rural.

e. La adquisición de tecnologías y la apertura a la inversión externa fueron importantes para aumentar el crecimiento de la productividad.

f. Las políticas institucionales fueron aún más importantes y se centraron en tres frentes:

– *El principio del crecimiento compartido*. Para establecer su legitimidad y ganar el soporte de toda la sociedad, los líderes del sureste asiático establecieron un

principio de crecimiento compartido, prometiendo que en la medida en que la economía creciera los beneficios serían repartidos a todos los grupos. Esto, sin embargo, generó grandes problemas de coordinación. Los líderes tuvieron que convencer a las élites de apoyar las políticas de crecimiento y de compartir los beneficios del crecimiento con las clases media y baja.

Mecanismos muy explícitos se implementaron para obtener credibilidad en la política. En Corea y Taiwan se llevaron a cabo programas de reforma agraria; en Indonesia, políticas de precios del arroz y los fertilizantes para mejorar el ingreso rural; Malasia introdujo un programa de compartir la riqueza para mejorar el grupo étnico Malays para reducir la diferencia con el grupo étnico chino; Hong Kong y Singapur llevaron a cabo programas masivos de vivienda, y en varios países los gobiernos apoyaron las cooperativas de trabajadores y establecieron programas para incentivar a las pequeñas y medianas empresas.

– *La creación de un ambiente amigable para los negocios.* Para enfrentar los problemas de coordinación los líderes necesitaron instituciones y mecanismos para asegurarles a los grupos que todos se beneficiarían del crecimiento. El primer paso fue seleccionar un grupo competente y honesto de servidores del Estado, alejado de las interferencias políticas.

Un elemento central del ambiente de los negocios fue una estructura legal y regulatoria atractiva para la inversión privada.

– *El uso de los consejos de deliberación.* Japón, Corea, Malasia y Singapur establecieron consejos de deliberación que permitieron a los grupos privados influir sobre la formulación e implementación de las políticas del gobierno, relevantes para sus intereses. En contraste con el *lobby*, donde las reglas son difusas y los grupos buscan ventajas sobre los demás, los consejos de deliberación hicieron las reglas de asignación claras para todos los participantes. Esto generó incentivos para que el sector privado participara activamente de las políticas del desarrollo.

### 3. ¿QUÉ PAPEL HAN CUMPLIDO LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO ECONÓMICO COLOMBIANO?

La influencia de las instituciones en la efectividad de las políticas públicas en Colombia ha sido determinante en el logro de los grandes objetivos que la teoría económica le concede a dichas políticas: crecimiento, distribución y empleo. ¿Cómo han contribuido las instituciones al logro de estos objetivos?

Wiesner registra en detalle la situación de deterioro institucional de los principales sectores donde se concentra el gasto público en Colombia. Muestra, por ejemplo, cómo en la educación el monopolio de oferta administrado por Fecode constituye una seria restricción a la política de formación de capital humano, y hace que ésta sea ineficiente y que la educación sea de dudosa calidad y no competitiva internacionalmente.

Este punto es reforzado por las conclusiones del Banco Mundial en un estudio sobre la pobreza en Colombia, donde señala que las instituciones sociales son las más débiles del sector público del país.

En el caso del medio ambiente, el marco de política parece haber subestimado la acción de los *rent-seekers*. La estructura institucional, en particular a nivel territorial, no parece ser la indicada para alcanzar los objetivos propuestos. Dentro

de este contexto las condiciones ubicaron a los agentes en un difícil predicamento entre sus intereses inmediatos y el bien de toda la comunidad.

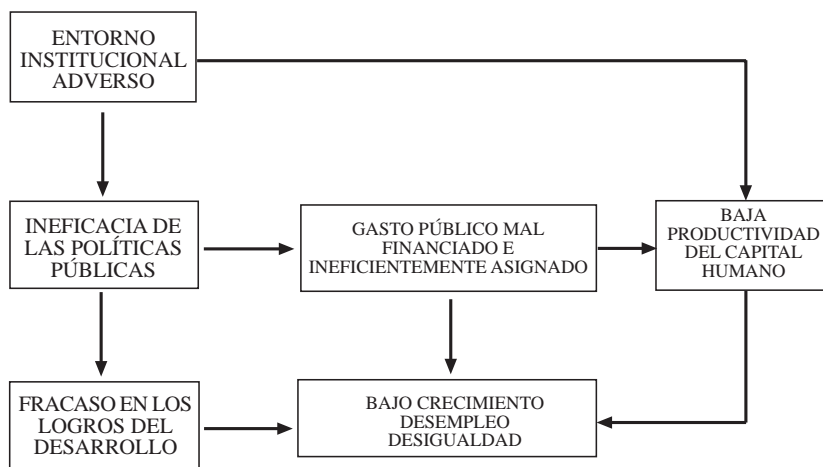
En este caso los incentivos han actuado de manera que se ha creado una estructura institucional desfavorable al desarrollo colectivo, pues éstos fortalecían las cuencas políticas tradicionales y no las necesidades reales de la comunidad. Los pequeños grupos o *rent-seekers* operan tanto en el ámbito nacional como en el territorial; en el caso colombiano estos intereses apoyaron la proliferación de corporaciones y su reparto como parte de un botín político.

El caso de las telecomunicaciones es aún más grave. La convención colectiva de 1996-1997 es el marco regulador del sector. Aquí se hace evidente la estrategia del sindicato de Telecom para proteger al sector de la competencia, revelando la primacía de la racionalidad individual y de grupo frente al interés colectivo.

En el sector de vías de comunicación, la infraestructura institucional con todo y sus avances ha tenido dos problemas serios: el primero es la falta de un financiamiento adecuado que induzca otros cambios institucionales, y segundo, una mejor definición de prioridades entre las vías nacionales y las territoriales. Si no hay incentivos a la mejor gerencia de todos los recursos no se inducirá a una administración eficiente.

En general, los grupos de *rent-seekers* han sabido adicionar su influencia sobre la legislación. En este contexto, los factores institucionales han constituido un elemento adverso a la efectividad de las políticas públicas y a la eficiencia del gasto público en Colombia. Con un entorno institucional deteriorado, la efectividad de las políticas públicas queda cuestionada y no es posible lograr los objetivos del desarrollo.

#### DIAGRAMA INSTITUCIONES E INEFICIENCIA ECONÓMICA



El entorno institucional favorece la concentración del ingreso y la riqueza. En mi opinión es imposible lograr una senda de crecimiento sostenido en presencia de altos niveles de concentración del ingreso y la riqueza. Sin un

mejoramiento en la distribución del capital humano y el establecimiento de oportunidades reales a toda la sociedad para la adquisición de los servicios básicos de educación, salud y saneamiento básico no puede esperarse un mejoramiento en la distribución del ingreso, y ésta seguirá constituyendo un obstáculo para la ampliación del mercado interno de bienes manufacturados y servicios.

El gasto público debería cumplir una función social muy clara, pero en Colombia los intereses de pequeños grupos han constituido un gran obstáculo para este fin.

¿Ha cumplido el gasto público sus objetivos en Colombia? Sin pretender hacer una demostración categórica, una simple inspección de la evolución del gasto público en Colombia durante las últimas tres décadas induce a pensar que éste no ha logrado sus propósitos fundamentales de acelerar el crecimiento económico, mejorar la distribución del ingreso y reducir el desempleo. En las gráficas que se presentan a continuación se observa la evolución del gasto público como porcentaje del PIB comparada con los tres objetivos mencionados.

En períodos de mayor expansión del gasto público el crecimiento del PIB se ha reducido, y en períodos de ajuste el país ha obtenido más altas tasas de crecimiento. La correlación positiva entre gasto público y desempleo es aún más dramática, contradiciendo el principio básico de la política keynesiana de expansión fiscal. Y en términos de la distribución del gasto público los resultados son igualmente desalentadores.

Con un transfondo institucional que desvirtúa la transparencia del gasto público, donde los grupos de poder ejercen influencia sobre la legislación, y las prácticas de asignación de recursos están afectadas por intereses políticos, no se puede esperar que el gasto público sea eficiente y efectivo en el logro de sus objetivos. Así, la remoción de las barreras que lo circundan puede contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que promuevan realmente el desarrollo.

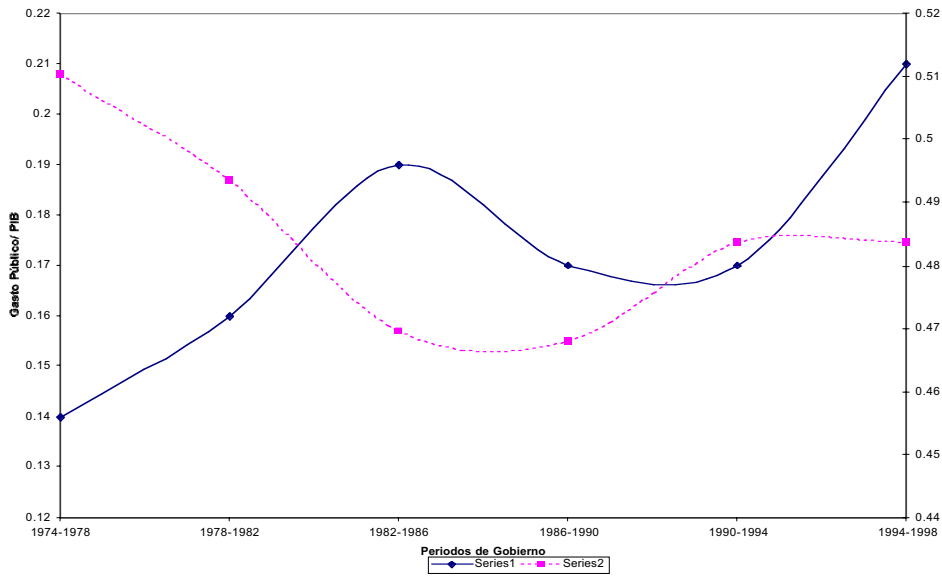
#### IV. CONCLUSIONES

El libro de Wiesner plantea el debate de la efectividad de las políticas públicas en un contexto institucional, que conduce a reflexionar sobre la estructura que soportan las políticas públicas en Colombia, donde los diferentes grupos interesados utilizan su poder para obtener ventajas particulares.

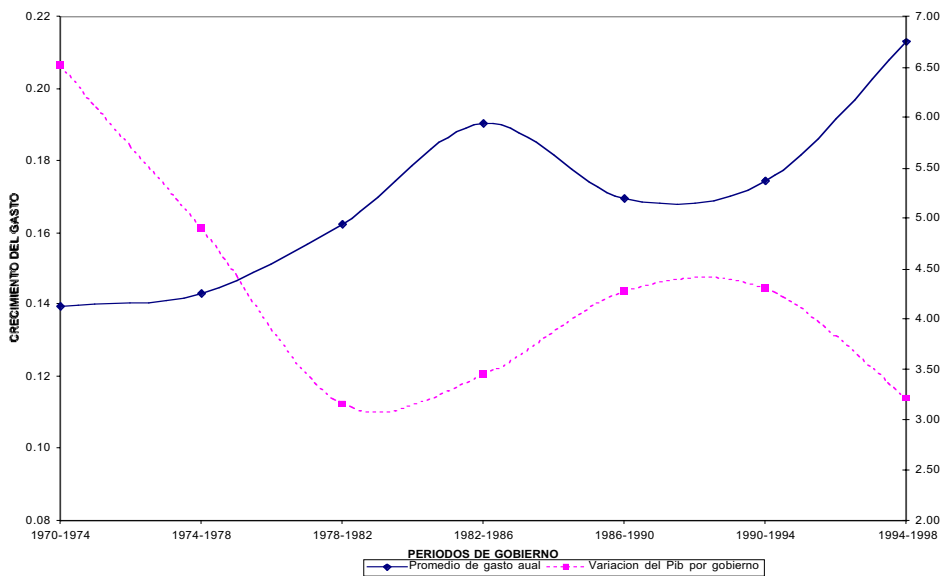
Es tan adverso el entorno institucional al desarrollo económico que las mayores erogaciones del presupuesto nacional no se han traducido en la consecución de los objetivos propuestos. Las políticas fiscales expansionistas no han contribuido en muchos casos a un mayor crecimiento económico, a reducir el desempleo y tampoco a mejorar la distribución del ingreso.

La agenda para el cambio es compleja y su aplicación prolongada. Los cambios estructurales que demanda la sociedad colombiana serán posibles sólo con la participación amplia de todos los sectores en la toma de decisiones para aproximarnos a un consenso, pero desafortunadamente, dadas las condiciones de intolerancia y violencia que resquebrajan el tejido social, tal consenso no se vislumbra en el inmediato futuro.

GASTO PUBLICO/PIB VS. COEFICIENTE DE GINI POR GOBI

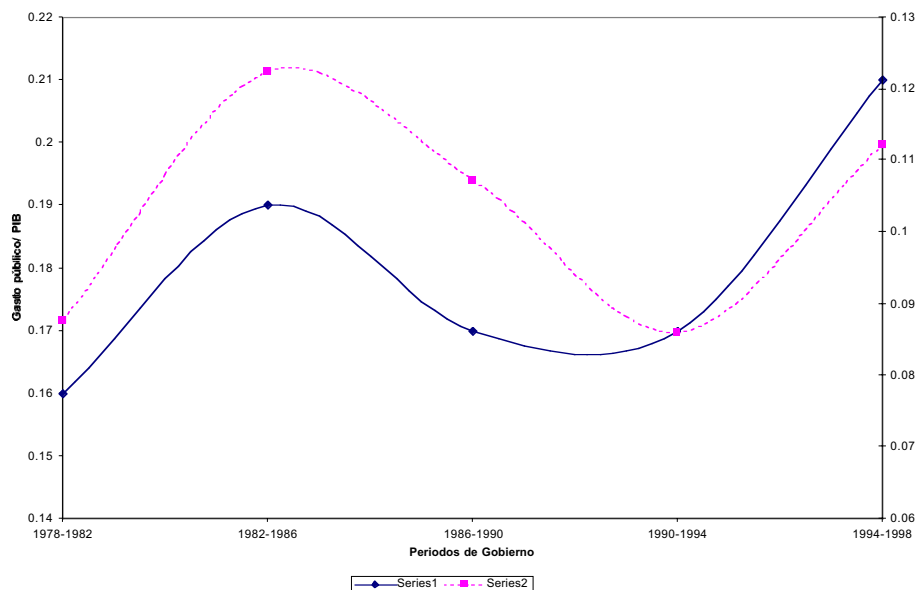


GASTO PUBLICO VS. PIB





## GASTO PUBLICO/PIB VS. DESEMPLEO



## BIBLIOGRAFIA

- Adelman y Morris. 1989. *Nineteenth-Century Development Experience and Lessons for Today*, World Development, Vol. 17.
- Cafagna, Luciano. 1973. "Italy 1830-1914", en Carlo M. Cipolla, *The Fontana Economic History of Europe*, Vol. 4, London, Collins-Fontana Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1970. *Europe in the Russian Mirror: four lectures in economic history*, Cambridge University Press.
- Landes, David S. 1965. "Japan and Europe: Contrasts in industrialization", en William W. Lockwood (ed.), *The Economics of Underdevelopment*, New York, Oxford University Press.
- Lockwood, William. 1954. *The Economic Development of Japan: Growth and Structural Change, 1868-1938*, Princeton University Press.
- Portal, Roger. 1965. "The Industrialization of Russia", en Habakuk y Postan, *The Cambridge Economic History of Europe*, Vol. 6, Cambridge University Press.